

UNIVERSITÉ DE LYON -- FACULTÉ DE DROIT

DES
Répercussions de la Guerre
SUR LES
Politiques Douanières

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ
ÈS-SCIENCES ÉCONOMIQUES

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT
LA FACULTE DE DROIT DE LYON

le 18 Mars 1922, à 2 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

CHARLES FICHTNER



LYON
IMPRIMERIE EXPRESS

46, rue de la Charité, 46

1922

DES
RÉPERCUSSIONS DE LA GUERRE
SUR LES
POLITIQUES DOUANIÈRES

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM. JOSSERAND, ✱, I. ✱, doyen, professeur de Droit civil.

HUVELIN, ✱, I. ✱, assesseur du doyen, professeur de Droit romain.

PIC (Paul), O. ✱, I. ✱, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), ✱, ✱, ✱ I., ✱, professeur de Droit administratif.

LAMBERT A. ✱, I., professeur de Droit comparé.

BOUVIER, I. ✱, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ✱, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

LEVY, ✱, I. ✱, professeur de Droit civil.

GONNARD, ✱, I. ✱, professeur d'Economie politique.

PERRAUD, ✱, ✱ I., professeur de Procédure civile.

PICARD, A. ✱, I., professeur de Droit civil.

ANTONELLI, ✱, ✱, ✱ I., professeur d'Histoire des Doctrines économiques.

COHENDY, A. ✱, I., professeur de Droit commercial.

GARRAUD (P.), professeur de Droit criminel.

BECQ (Joseph), I. ✱, secrétaire.

JURY DE LA THESE

Président : M. ANTONELLI, professeur

Assesseurs : M. PIC, professeur. — M. GONNARD, professeur

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON -- FACULTÉ DE DROIT

DES

Répercussions de la Guerre

SUR LES

Politiques Douanières

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ

ÈS-SCIENCES ÉCONOMIQUES

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT

LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le 18 Mars 1922, à 2 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

CHARLES FICHTNER



LYON
IMPRIMERIE EXPRESS

46, rue de la Charité, 46

—
1922

BIBLIOGRAPHIE

- AMÉ. — *Etudes sur les tarifs de douane*, 2 vol., Paris, 1876.
- ASHLEY. — *Modern tariff history*, New-York, 1920.
- ANGELL. — *Fruits of victory*, London, 1921.
- BASTIAT. — *Harmonies économiques*, 1850.
- CORDIER. — *Douanes chinoises*, Paris, 1905.
- FALATIEU. — *Tarifs douaniers de la France et des pays étrangers*, Lyon, 1919.
- FRANCKE. — *Der Ausbau des heutigen Schutz-zollsystems in Frankreich*, 1904.
- FRITZSCHE. — *Deutschlands zukünftige Zoll-und Handelspolitik*, Dresde, 1916.
- GIDE. — *Cours d'économie politique*, Paris, 1909.
- KELLY. — *Annual directory of world tariffs*, Londres, 1914-1921.
- KEYNES. — *Conséquences économiques de la paix*, Paris, 1920.
- LIST. — *Système national d'économie politique*, Paris, 1857.
- RABBENO. — *Protezionismo americano*, Milan, 1903.
- SMITH. — *Richesse des nations*, Paris, 1859.
- SAY. — *Cours complet d'économie politique*, Paris, 1840.
- TAUSSIG. — *Free trade; protection and the tariff*, New-York, 1920.
- UNITED States statistical abstract, Washington, 1920.

PÉRIODIQUES

- Annalist, New-York, août 1921, novembre 1921.
- Contemporary Review, Londres, décembre 1921.
- Documents statistiques réunis mensuellement par l'administration des douanes sur le commerce de la France*, Paris, 1914-1921.
- Economist, Londres, 21 août 1920.

Journal Officiel, Paris, 1914-1921.

Journal « Le Matin », Paris, 5 janvier 1922.

Journal « Le Temps », Paris, 10 février 1922.

Journal « Le Moniteur Belge », Bruxelles, 19 juin 1920.

Journal « Die Frankfurter Zeitung », Francfort-sur-le-Mein,
27 novembre 1921.

Mercure de France, Paris, 15 décembre 1920.

Parlement et l'Opinion. Paris, août 1921, janvier 1921.

Political Science Quarterly, New-York, mars 1914.

Proceedings of the Academy of Political Sciences, New-York,
février 1921.

Revue internationale de sociologie, mars-avril 1920.

United States Commerce Reports, août 1914 - février 1922.

Weltwirtschaftliches Archiv, Jena, 1916, vol. I; 1917, vols I et II;
1918, vol. II.

INTRODUCTION

La guerre mondiale a été un cataclysme qui a eu de profondes répercussions dans toutes les ramifications de la structure économique moderne. Les récents changements ou exagérations dans la politique des tarifs entre les pays sont, dans une grande mesure, dus à ces profonds troubles économiques et sociaux provoqués par la guerre. Nous nous proposons d'abord d'esquisser brièvement la situation du protectionnisme avant la guerre dans les quatre premières nations commerciales pour découvrir si les derniers changements ont été une continuation, une augmentation ou une diminution de cette politique; deuxièmement, de tracer avec quelques détails la marche de la formation des tarifs dans les nations commerciales pendant la guerre, et plus particulièrement pendant les trois années qui ont suivi l'armistice; troisièmement, d'analyser les causes générales de ces récents changements; et quatrièmement, de tirer des conclusions et d'examiner les effets probables de cette législation d'après les principes de l'école des économistes classiques.

CHAPITRE PREMIER

Politique des tarifs dans les grandes nations commerciales avant la guerre

Le dix-neuvième siècle a été témoin à la fois du progrès et de la décadence du mouvement libre-échangiste. Adam Smith, dans son ouvrage monumental, *La Richesse des Nations*, avait, comme tout le monde le pensait en 1860, fait tomber les dernières erreurs de l'école mercantiliste au sujet du commerce international. Smith montrait que l'accumulation continuelle d'or qui a été le fondement de la théorie mercantiliste n'avait pas de rapport avec la prospérité d'un pays et que par conséquent la balance de commerce n'avait pas toujours besoin d'être favorable pour empêcher la ruine d'un pays. La vraie route vers la prospérité était de supprimer toutes les barrières de tarifs et de permettre au commerce extérieur de se faire sans règlements gouvernementaux. La théorie de Smith subit plus tard quelques modifications, notamment de la part de l'économiste allemand List. Il soutenait que le système protectionniste peut être profitable aux débuts économiques d'une

nation. La théorie classique du commerce international est généralement acceptée par la majorité des économistes d'aujourd'hui.

§ 1. — Le libéralisme anglais

L'Angleterre a été la première des nations commerciales à adopter le principe de non-intervention enseigné dans *La Richesse des Nations*. Le mouvement en faveur du libre-échange commença peu de temps après la publication de ce livre (1775). Il commença à se manifester par des changements dans la politique coloniale, dans les traités commerciaux, et par des réformes de tarifs. Troublé par la Révolution française, il reprit vivement lorsque la paix revint. L'Angleterre à ce moment était la première nation à traverser la Révolution industrielle, et l'étonnant développement de l'industrie textile et métallurgique anglaise eut bientôt fait de l'Angleterre la première puissance industrielle du monde. On favorisait le libre-échange parce qu'il devait faire baisser les prix des matières premières, et si le libéralisme de Smith était universellement adopté, le champ s'ouvrirait plus grand pour les produits fabriqués anglais. Après une vigoureuse campagne de Cobden les *Corn Laws* furent rapportées (1846); les *Navigation Laws* furent votées (1849 et 1854; le traité de Cobden fut signé avec la France (1860). Enfin, en 1868 et 1874 une série de mesures firent de l'Angleterre une nation absolument libre-échangiste à l'exception de quelques droits établis dans un autre but que celui de protectionnisme. L'Angleterre resta jusqu'à la déclaration de la guerre mondiale la terre du libre-échange par excellence. On doit noter cependant que jusqu'à 1880 l'Angleterre n'avait pas de rival pour le commerce étranger, et réellement n'en eut pas de sérieux avant le vingtième siècle.

§ 2. — Le double tarif français

La politique protectionniste de la France date de loin (1). La Révolution supprima les droits à l'intérieur du pays, mais l'effort de Napoléon pour ruiner la puissance commerciale de l'Angleterre eut pour conséquence une extraordinaire augmentation des tarifs. L'acte de 1826, sous la Restauration, sembla rendre la France indépendante au point de vue économique. Pendant la période 1830 à 1848, le Parlement bourgeois maintint dans son propre intérêt le tarif élevé. Sous le second Empire, Napoléon bien au courant des affaires anglaises voulut initier la France au libre-échange. Entre 1853 et 1855, des réductions furent faites sur les matières premières et les matières alimentaires. A ce moment, la France devenait isolée au point de vue politique, et pour obtenir un traité avec l'Angleterre, Napoléon préconisa l'abolition des droits sur les cotons et la laine, et une réduction sur les autres droits. Le traité fut signé le 23 janvier 1860, et fut suivi de traités semblables avec d'autres pays, comportant la clause de « la nation la plus favorisée » (2). Ce régime presque libre-échangiste dura jusqu'à la fin de l'Empire. Ce fut une période d'indiscutable progrès dans l'histoire économique de la France.

Mais les tarifs élevés furent bientôt remis en vigueur. Le résultat de la guerre de 1870 a été une lourde dette annuelle pour la République. Thiers essaya de tirer 36 pour cent, soit 260 millions de francs, des recettes douanières. L'exemple du tarif élevé de l'Allemagne et le « péril américain » pour l'agriculture ont été les causes de l'augmentation des tarifs en 1881 (3). Pour remédier aux défauts des traités en vigueur et pour augmenter le protectionnisme, un nouveau tarif fut voté le 11 janvier 1892, qui est celui actuellement en vigueur.

(1) V. Amé, i. p. 5-6.

(2) V. Amé, ii. p. 1-36.

(3) Ashley, p. 320-325.

Le tarif français de 1892 prévoit un mécanisme de marchandage qui est maintenant très employé dans les autres pays. M. Falatiéu décrit ainsi le système: « Les droits inscrits au tarif minimum sont appliqués aux marchandises des pays qui font bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs, c'est-à-dire qui ne frappent pas les produits français de droits supérieurs à ceux appliqués aux produits des autres nations.

« Le tarif général ou tarif de droit commun est applicable aux produits originaires des Etats avec lesquels la France n'a obtenu aucune concession dans ses rapports commerciaux. » (1).

En vertu de cette loi, la France a conclu un grand nombre de traités commerciaux avec d'autres nations ayant pour base le traitement de la nation la plus favorisée, ce qui, de la part de la France, voulait dire d'accorder le tarif minimum. Entre le 11 janvier 1892 et le 29 mars 1910, il y eut quarante modifications apportées à la loi. A cette dernière date un amendement fut ajouté pour empêcher le dumping des Kartels allemands. Les produits importés dans les colonies françaises sont soumis aux droits de la métropole.

§ 3. — Le protectionnisme américain

Aux Etats-Unis, la constitution donna au gouvernement fédéral le privilège d'imposer des droits de douane. Il imposa de 1791 à 1820 des droits de 30 pour cent en moyenne (2). Ce premier tarif n'avait pas de but protecteur mais était établi dans l'intention de subvenir aux besoins financiers du gouvernement dans son effort pour rétablir le crédit public. A la fin de cette période le pouvoir passa aux mains de la nouvelle classe industrielle qui tira

(1) Falatiéu, p. 3.

(2) U. S. Statistical Abstract, 1920, p. 771.

prétexte du besoin qu'avaient les industries naissantes d'être protégées pour progresser graduellement et entrer en concurrence avec les industries du vieux monde. Pendant les douze années qui suivirent, des droits de 45 pour cent en moyenne furent mis sur les importations (1).

Cependant aux élections de 1832, la classe des propriétaires fonciers du Sud et de l'Ouest en assumèrent à nouveau le contrôle et les Etats-Unis traversèrent une longue période presque libre-échangiste avec des droits inférieurs à 20 pour cent en moyenne (2).

Mais comme la guerre de 1870 allait faire de la France un pays protectionniste en imposant un lourd fardeau au trésor de l'Etat, de même la coûteuse guerre de sécession entre les Etats du Nord et du Sud en Amérique (1861-1865), arrêta, au moment même de son triomphe, la carrière du libre-échange en Amérique. Depuis lors, la question des tarifs aux Etats-Unis a été intimement liée à celle du budget fédéral. Pendant les quatre années de guerre, les droits généraux *ad valorem* furent élevés à 31 pour cent (3), et plus tard ils atteignirent plus de 40 pour cent (4). Le *Dingley Tariff* (1897) et la *Payne-Aldrich Law* (1909) firent des Etats-Unis une des nations les plus protectionnistes du monde. L'élection de M. Wilson et des *Democrats* en 1912 et 1916, amena un abaissement de tarif. Les *Democrats* libre-échangistes, firent voter l'*Underwood Law* (1913), « *for revenue only* ». Pendant ce régime, la majorité des Américains croyaient au principe protectionniste. M. Wilson représentait une minorité rendue puissante par les divisions du parti opposé. Au fond, l'Amérique de 1912 à 1920 fut tout à fait un pays protectionniste, et il y a à cela plusieurs raisons: 1° une longue tradition; 2° les intérêts particuliers des trusts; 3° la croyance des ouvriers

(1) U. S. Statistical Abstract, 1920, p. 771.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

que le tarif, en empêchant l'entrée des produits européens, élèverait leurs propres salaires; 4° les besoins financiers créés par la guerre civile; 5° la plus grande importance du marché domestique; 6° l'air de patriotisme que contient la doctrine.

§ 4. — Le protectionnisme de l'Allemagne

L'Allemagne, considérée comme une nation, n'est jamais entrée dans les rangs des pays libre-échangistes, comme l'avaient fait les trois nations précédentes. Le *Zollverein*, en unissant dix-sept Etats allemands et en abolissant les droits entre leurs frontières après le 1^{er} janvier 1834, montre cependant que le principe triomphait dans les affaires intérieures, sinon dans la politique étrangère. Le commencement d'un protectionnisme conscient en Allemagne date de la publication du livre de List, *System der National Oekonomie* (1841). L'argument de List était que la protection est nécessaire pour permettre à un pays agricole de passer au régime industriel. Il admettait la vérité de la théorie classique, mais prétendait qu'une perte temporaire se compensait par un gain ultérieur.

En 1871, l'union économique et politique des Etats allemands était enfin réalisée. La période qui suivit l'unification fut critique; il s'agissait de décider si l'Allemagne serait protectionniste ou libre-échangiste. Le paiement de l'indemnité française amena un afflux d'or, une rapide augmentation des prix, et une foule d'importations. Les hommes d'affaires, comme c'est la coutume aux périodes de dépression, réclamaient des mesures protectrices. A ce moment l'agriculture américaine entra en concurrence avec les propriétaires allemands qui, eux aussi, demandaient à être protégés. Les deux classes se fusionnèrent et un tarif général protecteur fut voté, qui fixa la politique de l'Empire pour le reste de son existence. La politique du

vieux *Zollverein* était donc continuée, mais tandis qu'elle avait été seulement protectrice pour l'industrie, le nouveau tarif favorisait aussi la classe agricole. Le dernier tarif, voté le 25 décembre 1902, augmenta la protection aussi bien pour l'industrie que pour l'agriculture, mais surtout pour l'agriculture.

Ainsi, nous voyons qu'en 1914, des quatre grandes nations commerciales du monde, l'Angleterre seule restait fidèle au principe du laissez-faire. La France et les Etats-Unis étaient entrés dans les rangs du protectionnisme à la suite de pertes dans de grandes guerres. L'Empire allemand commençait une politique protectionniste comme conséquence d'une sévère crise commerciale, et comme une continuation d'une politique protectionniste industrielle qu'on voulait seulement temporaire.

L'Italie, suivant une école de publicistes qui réclamaient l'indépendance économique, introduisit un tarif protecteur en 1876. La Russie (1876) et l'Autriche-Hongrie (1878) adoptaient des tarifs protecteurs comme faisaient beaucoup d'autres nations de moindre importance.

M. Gide résume la réaction en faveur du protectionnisme dans la dernière moitié du dix-neuvième siècle comme « une poussée de l'esprit nationaliste... Tout pays, pourvu qu'il ait une certaine étendue territoriale, prétend se suffire à lui-même, et voit dans cette indépendance économique une condition de son indépendance politique. D'autre part, rien n'est contagieux comme le protectionnisme, car dès qu'un pays l'adopte, les autres suivent de crainte de jouer le rôle de dupe. Ajoutez enfin que la foi dans le libre-échange a été singulièrement ébranlée depuis que l'exemple des Etats-Unis et de l'Allemagne a montré que le protectionnisme pouvait tout aussi bien conduire un pays à la suprématie industrielle » (1).

(1) GIDE, *Cours d'Economie politique*, p. 330.

CHAPITRE II

Les variations de tarifs de 1914 à 1921

Peu de temps après que le monde eût été plongé dans la guerre, le commerce international entre les puissances centrales d'une part et les alliés d'autre part, fut paralysé. Les routes du commerce international qui restaient ouvertes, étaient gênées par les interdictions, les règlements et les permissions obligatoires pour exporter, importer et transiter à cause des considérations politiques et militaires estimées de toute importance. Après les premiers arrangements, apparut un abaissement général des tarifs dans les pays belligérants pour faire entrer les articles de première nécessité dans la conduite de la guerre. Les pays neutres, bien que recevant en plus grand nombre des matières premières, notamment d'Orient, traversèrent une période de prospérité artificielle due à l'augmentation des prix et des demandes extraordinaires des pays belligérants. Ainsi, faisait-on peu attention aux tarifs. C'est seulement après la crise de 1920 que l'on considéra les tarifs dans le monde entier, pour diminuer les souffrances des classes industrielles, commerciales et agricoles. Nous nous proposons ici

d'étudier les changements des tarifs pendant les huit années de la guerre et de la reconstruction dans les principaux pays, et ensuite dans les groupes commerciaux des pays secondaires.

§ 1. — La France

TRAITÉS ABROGÉS. — La déclaration de guerre de l'Allemagne mit fin au traité de Francfort, par lequel l'Allemagne était traitée comme la nation la plus favorisée. Le 14 mai 1918, le gouvernement français annonça son intention d'abroger toutes les conventions commerciales comportant la clause de la nation la plus favorisée. En septembre 1918, le gouvernement supprima en fait plusieurs traités commerciaux avec la Grande-Bretagne, la Norvège, la République Dominicaine, le Nicaragua, l'Espagne et la Grèce, et en mars 1919, le traité avec Haïti.

RÉDUCTION DES DROITS PENDANT LA GUERRE. — Depuis le 31 juillet 1914 jusqu'au 1^{er} décembre 1914, un grand nombre de décrets furent publiés qui supprimèrent tous les droits sur une longue liste d'articles, parmi lesquels les farines, les viandes conservées, les pommes de terre, les maïs en grains, les chevaux, les viandes fraîches, les cotons purs et les betteraves (1). Ces décrets étaient généralement suivis des projets de loi ayant pour objet de suspendre la totalité du droit de douane jusqu'à la fin des hostilités.

Le 5 août 1915, une commission des douanes fut réunie par la Chambre des députés pour étudier les divers tarifs douaniers (2). Cette commission fit un nombre de rapports utiles de temps en temps.

En somme, pendant les deux premières années de la guerre, les tarifs ne subirent pas d'augmentation, mais, au

(1) V. *Journal Officiel*, août-décembre 1914.

(2) *Documents parlementaires*, Chambre, 1915, p. 841.

contraire, furent à plusieurs reprises abaissés. Cela a toujours été un des principaux arguments des protectionnistes que les étrangers paient les droits, mais quand le gouvernement devint pendant la guerre un grand acheteur, il ne sembla pas partager cette opinion.

LA GUERRE ÉCONOMIQUE. — En 1916, les Alliés parlaient d'une guerre économique d'après-guerre, et tenaient des conférences économiques dans le but d'établir des plans. Les tarifs allaient être l'instrument de cette guerre contre l'ennemi. Le 17 avril 1916, par exemple, la Chambre des députés recevait une proposition de résolution invitant le gouvernement à examiner les modifications à apporter au régime douanier colonial en vue de favoriser dans l'avenir le commerce français au détriment du commerce des puissances en guerre avec la France. En réclamant l'adoption de cette proposition, l'auteur disait: « On sait les efforts que font actuellement nos ennemis pour préparer, dès maintenant, la lutte économique au lendemain de la guerre. Aux manœuvres des Empires du centre, les Alliés doivent répondre par des mesures analogues. C'est ainsi qu'il apparaît de plus en plus comme d'une nécessité vitale pour le développement économique futur de notre patrie d'envisager la création d'une fédération marchande de la France et de ses alliés, qui élèverait une puissante barrière entre les produits austro-allemands et les marchés alliés. » (1). L'orateur présentait un plan d'exécution pratique pour cette guerre économique en créant, premièrement, des tarifs de défense, applicables aux ennemis; deuxièmement, des tarifs d'amitié applicables aux neutres; et troisièmement, des tarifs d'alliance applicables aux alliés.

MESURES PRISES CONTRE LES PRODUITS ALLEMANDS. — Le 6 mai 1916, une loi fut votée autorisant le gouvernement à

(1) *Journal Officiel*, 18 avril 1916.

empêcher l'entrée des marchandises étrangères ou à augmenter les droits de douane autant que ces augmentations seraient jugées nécessaires pendant la durée des hostilités. Les dispositions de cette loi furent plus tard prolongées plusieurs fois, jusqu'au 31 décembre 1921. Quelques mois après l'armistice, le 18 janvier 1919, apparut à la Chambre un mouvement tendant à modifier et à compléter la loi du 11 janvier 1892 sur les tarifs pour empêcher le passage des produits manufacturés aux douanes, sous une fausse dénomination d'origine, surtout pour les produits venant d'Europe centrale. Cette loi, adoptée le 28 mai 1919, a pour but de mettre fin aux divergences d'appréciation qui naissent aujourd'hui de la manière dont on interprète la loi du 11 janvier 1892, en réclamant une marque d'origine et un certificat d'origine. Le dernier est obligatoire seulement pour les importations venant de l'Europe centrale.

SURTAXES AD VALOREM. — Le 14 juin 1919, un décret autorisant des surtaxes *ad valorem* sur certains produits était publié pour rétablir l'équilibre de protection dû à une rapide augmentation des prix se rattachant à la baisse de valeur du franc (1).

COEFFICIENTS DE MAJORATION. — Un décret du 8 juillet 1919, adopté comme loi par le Parlement le 20 juillet 1919, substitua aux surtaxes *ad valorem* des coefficients de majoration des droits spécifiques. Cela consistait à multiplier le montant des droits spécifiques inscrits aux tarifs de 1892 et de 1910 par un coefficient égal au rapport entre la valeur des marchandises en 1913 et à leur valeur en 1918, d'après les taux officiels arrêtés par la commission permanente des valeurs de douane. Cette méthode était supposée être plus simple que les surtaxes *ad valorem* parce que les vieux codes pouvaient être employés avec un coefficient

(1) *Journal Officiel*, 1919, Chambre, Doc. off., n° 7141.

variable. On créa une commission pour établir les coefficients.

Cette mesure, cependant, n'était pas seulement destinée à remédier à un mauvais fonctionnement des douanes dû à une hausse des prix, car l'auteur de la loi poursuit : « Le gouvernement n'a pu faire abstraction de l'état si précaire de nos principales industries... La concurrence va surgir de toutes parts, non seulement sur le marché français, mais encore sur les marchés extérieurs. Les Etats-Unis et l'Angleterre... ont tant d'avantages sur nous, le Japon, qui a pris une extension industrielle énorme..., l'Espagne, la Suisse..., l'Allemagne, seront de nouveau et de plus que jamais de redoutables rivaux pour la France. Ne pas assurer à nos industriels l'appui douanier indispensable... eût été une faute irréparable.

« Complétant les mesures prises de garantir le marché intérieur », le gouvernement promet de faire l'impossible pour l'exportation. Avec cette loi (1) le plus haut coefficient allait être trois, et par conséquent, il n'y aurait pas de droits rendus supérieurs à 200 %.

En décembre 1920, la Chambre des députés par un vote de 475 voix contre 66, vota une loi autorisant la hausse générale des coefficients de majoration, augmentant ainsi le protectionnisme déjà exagéré de la France. Les buts poursuivis étaient ainsi résumés : 1° mettre fin à la crise du travail ; 2° empêcher une invasion du marché national ; 3° développer la production française. M. Handos, président de la Commission des douanes, expliquait que les tarifs existants n'étaient plus protecteurs. Il établissait qu'une incessante augmentation du nombre des produits envahissait le marché français. Le résultat était la fermeture d'usines et la réduction du rendement (2). Dans les discours en faveur de cette loi, on proclamait qu'elle mettrait

(1) *Journal Officiel*, 13 juillet 1919.

(2) Importations en France pour les premiers onze mois : 1919, 30.209 millions de francs ; 1920, 32.456 millions de francs.

fin à la crise industrielle. Mais *Le Temps* indiquait que lorsque la reprise des tarifs étrangers réduirait les exportations françaises, la dépression s'étendrait. L'intérêt général du pays, concluait *Le Temps*, semblait être absent de l'esprit de tous les orateurs.

DÉCRETS MODIFIANT LES COEFFICIENTS. — Par l'autorité de cette nouvelle loi, une série de décrets furent promulgués qui élevèrent les coefficients pour un grand nombre d'articles d'importation. Pour en mentionner quelques-uns, le décret du 2 février 1921 établit une hausse générale de 350 % sur une liste considérable (1); une semblable hausse de 400 % sur une autre liste fut publiée le 24 février 1921 ; et le 21 mars 1921, on rendit un décret élevant les coefficients de majoration sur environ un millier d'articles (2). Ces hausses sont différentes de celles dont le but était de compenser une élévation de prix et, par conséquent, représentent la protection en grande partie. La différence entre le tarif minimum et le tarif général s'éleva jusqu'à 300 %. Les changements sont devenus si soudains et si radicaux, que la Chambre de commerce anglaise de Paris a été forcée de notifier à ses membres que pour éviter des embarras et des pertes, des difficultés devaient être prévues dans les contrats de vente. Un décret du 29 juin 1921 autorisait la révision des coefficients pendant le premier trimestre de 1922. Les coefficients varient maintenant entre 1,1 et 10, avec le tarif général quatre fois plus élevé que le tarif minimum, tandis qu'avant la guerre, il n'était que de 50 % plus élevé.

Parmi les principales nations, l'Allemagne et les Etats-Unis seuls supportent le tarif général qui, dans le texte de la loi de 1892, visait seulement les pays qui défavorisaient les produits français. Le gouvernement français maintient

(1) U. S. Commerce Reports, 24 février 1921.

(2) *Journal Officiel*, 3 avril 1921.

avec quelque raison, que les droits américains élevés sur les objets de luxe et l'interdiction des vins et liqueurs constituent une déconsidération *de facto*. Le tarif américain n'a qu'une seule liste de droits qui est applicable à tous les pays étrangers sans exception.

L'effet de ces mesures protectrices prises depuis décembre 1920, pour le commerce extérieur, peut être jugé par les chiffres suivants (1) :

En francs		
	Année 1921	Année 1920
Importations	23.548.473.000	49.904.897.000
Exportations	21.553.101.000	26.894.938.000

En tonnes		
	Année 1921	Année 1920
Importations	37.973.686	50.531.926
Exportations	16.001.428	12.855.238

Le but de cette loi semble avoir été atteint.

§ 2. — Les Etats-Unis

RÉGIME DES « DÉMOCRATS ». — Pendant les huit années de 1912 à 1920, les Etats-Unis, sous le régime du parti démocrate, changèrent leur politique de protectionnisme intransigeant en une politique de libre-échange. Les statistiques suivantes indiquent le caractère absolu de ce changement qui, bien que non brusque, fut progressif.

Ces statistiques révèlent un très profond changement dans le fonctionnement du tarif américain. Les importations augmentaient progressivement *in toto* (excepté en 1915), et *per capita*. Le montant des droits perçus diminua en dépit de l'inflation monétaire ; le droit moyen *ad valorem* sur les produits passibles de droits baissa de 41 pour cent

(1) *Le Temps*, 20 janvier 1922.

Statistiques sur les Importations aux États-Unis pendant onze années

Jusqu'au 30 Juin	Valeur en argent (en millions de dollars)	Pourcentage des produits en franchise	Montant des droits perçus (en millions de dollars)	DROIT AD VALOREM EN MOYENNE SUR		DROITS PERCUS PER CAPITA (en dollars)	IMPORTATIONS PER CAPITA (en dollars)
				les produits passibles de droits	les produits à la fois en franchise et pas- sibles de droits		
1910	1.547	49,21	326	41,52	21,11	3,49	16,52
1911	1.527	50,85	309	41,22	20,29	3,26	16,07
1912	1.640	53,73	304	40,12	18,58	3,16	17,00
1913	1.766	55,87	312	40,05	17,69	3,19	18,04
1914	1.906	60,45	283	37,60	14,88	2,85	19,18
1915	1.648	62,66	205	33,43	12,49	2,04	16,35
1916	2.179	68,65	209	30,67	9,62	2,05	21,30
1917	2.667	69,46	221	27,18	8,31	2,14	25,71
1918	2.864	73,91	180	24,11	6,30	1,72	27,24
Jusqu'au 31 décemb. 1918 (6 mois)	1.452	71,14	73	24,39	5,09	0,71	13,82
1919	3.827	70,84	237	21,27	6,20	2,23	35,91
1920	5.401	61,08	325	16,40	6,38	3,01	47,22

à 16 pour cent, et sur tous les produits réunis, de 21 pour cent à 6 pour cent. Mais bien qu'elle fut un violent mouvement en faveur du libre-échange, la réaction allait être encore plus violente.

Les vingt mois de guerre coûtèrent aux Etats-Unis 25 milliards de dollars et élevèrent la dette nationale à un chiffre extraordinaire. En mai 1920, la crise industrielle la plus sévère que l'histoire ait connue, s'abattit sur le pays (1). Les usines étaient sans commandes, et plus de 5 millions d'ouvriers chômaient. La même année, le parti républicain, protecteur traditionnel des tarifs élevés (2), arrivait au pouvoir au Congrès et à la présidence sur la question de la politique diplomatique de Wilson. Il était évident pour tous, que bien que le tarif fût rarement discuté, le protectionnisme à outrance prévaudrait pendant les quatre années suivantes.

PREMIERS EFFORTS POUR RALENTIR LES IMPORTATIONS. —

La dépréciation des monnaies étrangères à la Bourse de New-York, en 1919, tendait à augmenter les importations que le gouvernement américain essayait d'arrêter, en autorisant, en novembre 1919, l'évaluation des monnaies étrangères au cours d'avant-guerre (3). Cette méthode, manifestement injuste envers beaucoup de pays, fut bientôt abandonnée, et les valeurs courantes réadoptées. On proposa alors de se servir de l'*American valuation*, c'est-à-dire de baser le droit sur le prix que les produits rapporteraient sur

(1) Index des prix généraux pour les Etats-Unis, basé sur les prix du 1^{er} janvier 1920 :

1 ^{er} janvier 1920.....	100	1 ^{er} mai 1921	54
1 ^{er} mai 1920	118	1 ^{er} juillet 1921	49
1 ^{er} décembre 1920	67	1 ^{er} décembre 1921	52

(2) Les déclarations de politique contenaient cette clause : « Le parti républicain confirme sa croyance dans les principes protecteurs et s'engage à réviser les tarifs aussitôt que les conditions rendront cette révision nécessaire pour assurer le marché intérieur aux ouvriers américains, tant pour l'agriculture que pour l'industrie.

(3) En dépit de la rapide élévation des prix dans les pays où l'argent était déprécié, cet élément de dépréciation a été jusqu'à pré-

le marché américain au lieu de le baser sur le prix coûtant au pays d'origine. Cette loi ne fut pas votée, mais elle fut incorporée dans le *Fordney Bill*.

EMERGENCY TARIFF. — Les élections de 1920 étaient grandement en faveur des Républicains, les propagateurs du protectionnisme à outrance. Immédiatement un *Emergency Tariff Bill* fut présenté et voté par les deux Chambres pour rendre effectif, avec quelques modifications, le vieux tarif républicain, le *Payne-Aldrich Tariff* (1909), qui avait été remplacé par l'*Underwood Law* (1913), en attendant l'établissement d'un tarif douanier entièrement nouveau.

La hâte avec laquelle on étudia le tarif avait pour cause la dépression industrielle qui se faisait de plus en plus sentir en automne 1920, et aussi un désir d'assimiler le Sud, au point de vue politique, au parti républicain en protégeant ses produits. A l'étonnement de tous, 40 représentants sudistes-démocrates votèrent pour le tarif élevé. Les classes agricoles aussi rencontraient beaucoup de difficultés et on institua de lourds droits pour arrêter les importations venant du Canada et de l'Argentine.

Le président Wilson, qui resta quatre mois au pouvoir

sent un avantage pour les étrangers en concurrence avec les Américains aux Etats-Unis. En juillet 1921, les rapports entre différents pays étaient les suivants :

PAYS	Pourcentage de la valeur de la monnaie à l'extérieur	INDEX DES PRIX	Pourcentage de la valeur de la monnaie à l'intérieur	Pourcentage d'escompte sur le prix d'achat des produits étrangers dû à la dépréciation de la monnaie étrangère
Etats-Unis ..	100	177	100	»
Angleterre ..	72	209	84	12,0
France	37	407	43,5	6,5
Italie	21	642	27,6	6,6
Allemagne ..	5,8	1.443	12,3	6,5

Annalist, 28 novembre 1921.

après que sa politique eut été dénoncée, interdit le projet en donnant ces raisons :

« Nous avons construit, avec énergie, une importante marine marchande, et nous avons travaillé à faciliter la vente de nos produits à l'étranger par le vote d'une loi sur le commerce d'exportation (1). De plus, nous avons pris des mesures pour l'établissement de banques à l'étranger. Il semble maintenant qu'on se propose de faire avorter ces mesures en totalité ou en partie. S'il y eut jamais un temps où l'Amérique eut à craindre quelque chose de la concurrence étrangère, ce temps est passé.

« Les Etats-Unis ont prêté aux gouvernements européens neuf milliards de dollars, et il faut y ajouter une dette commerciale d'au moins quatre milliards de dollars résultant de l'énorme quantité de nos exportations. Si nous voulons que l'Europe règle ses dettes au point de vue gouvernemental et commercial, nous devons être prêts à lui acheter ; si nous voulons aider l'Europe et nous-mêmes par un commerce d'exportation, nous devons accueillir les produits dont nous avons besoin. »

Cette loi sur les droits fut néanmoins signée peu de temps après l'arrivée du président Harding au pouvoir. Elle éleva les droits, surtout sur les produits agricoles et les matières colorantes. Cette loi devait durer six mois, mais elle fut prolongée jusqu'au moment où une loi permanente sur les droits serait votée (2). Le secrétaire du Trésor fut investi du pouvoir d'imposer des amendes pour le dumping, consistant en un droit égal à la différence de prix aux Etats-Unis et dans le pays étranger.

FORDNEY BILL. — Le comité du Congrès chargé de faire la nouvelle loi se mit au travail de la manière habituelle : il entendit les représentants des partis intéressés aussi bien

(1) *Edge Law*, 1919.

(2) On discutait encore le Fordney Bill, le 10 mars 1922.

d'un côté que de l'autre. Les sociétés surtout intéressées dans un commerce d'exportation sont généralement favorables à un tarif peu élevé, afin d'assurer le bénéfice de concessions réciproques avec les tarifs étrangers; les classes commerciales intéressées dans le commerce d'importation se joignent naturellement à elles. Les industriels qui dépendent seulement du marché intérieur sont toujours des partisans acharnés du protectionnisme, à la fois pour diminuer la concurrence étrangère sur leur marché, et pour s'assurer les bénéfices du monopole. Devant le comité, les deux groupes cachent leur propre intérêt sous figure de patriotisme. Ainsi par exemple, un grand industriel déclare : « La concurrence allemande menace l'industrie américaine de ruine complète », pendant qu'un marchand de New-York assure que « le *Fordney Bill* ajoutera annuellement 5 milliards au coût de la vie du peuple américain ».

Le résultat de ces séances fut le *Fordney Bill*, présenté le 30 juin 1921, et voté à la Chambre des Représentants par un vote de 289 voix contre 127, le 21 juillet 1921. La loi est maintenant au Sénat ; elle passera sans doute après des révisions partielles (mars 1922).

AMERICAN VALUATION. — Un point de cette loi violemment discuté est celui de l'*American Valuation*, ou la répartition des droits sur le prix de vente des articles importés aux Etats-Unis, au lieu que ces droits soient répartis sur le prix coûtant déclaré. Il est évident que chaque article est meilleur marché au pays d'origine qu'au pays où il est mis en vente; c'est la raison d'être de son importation. Par conséquent, l'*American Valuation* est une méthode indirecte pour élever les droits. Le représentant Fordney demande son adoption pour des raisons générales et traditionnelles. « L'*American Valuation* est la solution logique des conditions actuelles de la vie économique », termina-t-il dans un discours à la Chambre des Représentants, le 21 décembre 1921.

Les droits dans le *Fordney Bill* sont considérés comme extrêmement élevés. Le représentant Fordney déclarait que le taux moyen sur tous les produits était 20 pour cent *ad valorem* (1). Ce pourcentage ne tient pas compte de l'*American Valuation*, fait nouveau qui est apparu avec le *Fordney Tariff*. Le représentant Garner assurait qu'avec cette évaluation, les droits sur toutes les marchandises ne seraient pas inférieurs à 40 pour cent *ad valorem* en moyenne. Le professeur Leseur, de la Faculté de Droit de Paris, pense que ces droits sont excessifs au point de faire cesser tout commerce entre la France et les Etats-Unis (2), mais cette crainte semble exagérée. Il est certain cependant que cette mesure introduit dans l'histoire des douanes américaines la protection la plus sévère. Le président Harding, dans son message au Congrès le 6 décembre 1921, favorisait le tarif de l'*American Valuation*, bien qu'il suggérât qu'on devait donner au président le pouvoir de modifier les droits de douanes, de faire face aux conditions, suivant les conseils de la Commission des douanes, de façon à ce que le tarif ne fut pas rendu prohibitif. La révision du tarif est maintenant en cours au Sénat. La loi a été amendée par le sénateur Smoot, le 24 janvier 1922, pour abolir l'*American Valuation* et donner au président le pouvoir de faire des modifications en vue d'empêcher le dumping. L'amendement, cependant, est sujet à être révisé par la Chambre des Représentants (3). En somme, la politique du gouvernement est définitivement protectionniste, malgré les

(1) M. Fordney évalue les droits de la Dingley Law à 26 pour cent en moyenne; ceux de la Payne-Aldrich Law à 18,5 pour cent en moyenne; ceux de l'Underwood Law à 6 pour cent en moyenne.

(2) Conférence, le 23 décembre 1921.

(3) Le comité des finances du Sénat depuis a proposé d'autres changements en ce qui concerne l'*American Valuation*, qui se heurtent à l'opposition de la Chambre des Représentants. Les sénateurs voudraient abolir l'évaluation sur le prix de revente en Amérique, et y substituer des droits spécifiques aux droits *ad valorem* dans la mesure du possible. Les droits *ad valorem* qui subsisteraient, seraient basés sur le prix d'achat dans le pays d'origine. De plus, le président pourrait modifier ces droits par des décrets de majoration ou de diminution,

résultats malheureux de ce protectionnisme dont le plus grand mérite était soi-disant de faire sortir le pays d'une crise industrielle.

§ 3. — La Grande-Bretagne

L'ABANDON DU LIBRE-ÉCHANGE. — La France, après la guerre, intensifia sa politique protectionniste ; les Etats-Unis passèrent d'une politique libre-échangiste de courte durée à leur politique traditionnelle de protection. L'Angleterre, d'autre part, s'orientait vers une politique protectionniste après une longue période de liberté commerciale contenue dans le *Customs Act* de 1876.

Une série d'étapes différentes ont montré cette tendance : 1° Pendant une période d'encombrement des transports par mer, les droits Mc Kenna furent établis sur certains produits afin de faire de la place sur les bateaux pour des produits plus nécessaires. 2° Après avoir insisté pendant tout le dix-neuvième siècle pour avoir la porte ouverte dans ses colonies, la Grande-Bretagne changea d'attitude et introduisit des droits de douane préférentiels d'un tiers moins élevés que les taux nominaux en faveur des produits de son Empire (le 16 septembre 1919). Les territoires mandatés admis au traité de Versailles furent placés sous ce régime privilégié. La réaction dans les colonies anglaises eut pour résultat la préférence des produits anglais à Malte et à

des changements ne devant pas excéder 50 pour cent. Ainsi, le président pourrait satisfaire aux réclamations des producteurs américains lorsque la concurrence étrangère deviendrait trop sévère, et à celles des importateurs lorsque les barrières douanières deviendraient prohibitives. Le président pourrait de plus faire établir de nouvelles classifications pour les articles bénéficiant d'une classification trop générale. Enfin, il pourrait promulguer des prohibitions douanières spécialement contre les pays à monnaie dépréciée de plus de 70 pour cent. Le 10 mars 1922, après presque une année de discussion, le tarif Fordney n'était pas encore voté à cause de la lutte entre le Sénat et la Chambre des Représentants sur la question de l'*American Valuation*.

Chypre (1). L'Inde adopta une taxe préférentielle sur les peaux et les cuirs et on envisage la création d'autres droits préférentiels (2). 3° A la fin de 1919, le premier *Imports and Exports Restriction Bill* fut proposé. 4° En 1920, on continua à appliquer les droits Mc Kenna. 5° Le *Dye Stuffs Import Regulation Act* de la fin de l'année 1920 fut spécialement établi pour les relations avec l'Allemagne. 6° L'Acte des Réparations, qui imposa un droit de 26 pour cent sur les importations allemandes, a le même effet qu'une mesure protectrice. 7° Enfin, le 1^{er} octobre 1921, le *Safeguarding of Industries Act* devint effectif.

LE SAFEGUARDING OF INDUSTRIES ACT. — La mesure était demandée pour des raisons patriotiques afin qu'on se souvienne des leçons de la guerre. Dans une déclaration concernant la loi, on définit son but comme suit : imposer des droits afin de sauvegarder certaines industries spéciales appelées *key industries* (industries vitales) et protéger la main-d'œuvre dans le Royaume-Uni contre les effets des monnaies dépréciées et contre l'envoi de produits en Angleterre à des prix inférieurs à leur prix de production. L'acte est dans une certaine mesure analogue à l'*American Emergency Tariff* de mai 1921. La partie concernant les industries vitales établit des droits de 33 1/3 pour cent *ad valorem* sur les produits importés qui peuvent être considérés par le *Board of Trade* comme compris dans la liste de l'acte (3). Les produits de l'Empire britannique font exception. Pour empêcher le dumping, les cas douteux doivent être examinés par un comité d'investigation. Si le comité rapporte que les faits le justifient, le *Board* peut ordonner l'imposition d'un droit de 33 1/3 pour cent sur les produits, en addition de tous les droits imposables.

(1) U. S. Commerce Reports, 17 mai 1920.

(2) U. S. Commerce Reports, 13 mai 1920.

(3) Les produits imposés jusqu'ici sont : instruments d'optique de toutes sortes, instruments scientifiques et produits chimiques ; en tout environ trois mille sortes d'articles.

M. Benn, libre-échangiste, après avoir observé pendant plusieurs mois le fonctionnement de cet acte (1), conclut que la loi a causé bien des délais et des discussions (2), a obligé à une augmentation du personnel des douanes, n'a rapporté qu'un modeste revenu, et a empêché les recherches dans les universités.

§ 4. — Les Colonies Britanniques

LE CANADA. — Au Canada, il n'y a pas eu de révision de tarif, mais depuis mai 1921, l'article 59 du *Customs Act* subit des amendements afin de rendre le régime de protection plus grand vis-à-vis des pays où le change est bas. L'article est maintenant ainsi rédigé : « En calculant la valeur d'une monnaie étrangère dans le but d'imposer des droits sur une déclaration de douane, on ne tolérera pas de réduction supérieure de 50 pour cent au titre légal de la monnaie étrangère, sans considération du taux du change existant entre le pays étranger et le Canada ». En prenant le mark allemand comme exemple, cela veut dire un taux de change forcé de 12 cents par mark alors que couramment c'est moins d'un demi cent par mark. Cela rend le droit 24 fois plus élevé qu'il ne serait si on calculait d'après le cours du change. Lorsque le change est défavorable pour le Canada comme à New-York, on doit calculer les droits au pair, ce qui élève aussi les droits (3).

L'AUSTRALIE. — Les conditions de la guerre ont créé en Australie de nouvelles industries du cuivre et de la laine, et ont favorisé l'expansion de la métallurgie. Mis en vigueur le 25 mars 1920, le nouveau tarif rendit la protection encore

(1) The Contemporary Review, décembre 1921.

(2) Le terme « vital supplies » a servi à désigner même les yeux de poupées, les garnitures de chapeaux, les jouets et les lampes électriques.

(3) Les dernières élections au Canada montrent que l'opinion publique est favorable à la réduction du tarif.

plus grande, avec des droits allant jusqu'à 66 pour cent *ad valorem*. Le principal objet de ce tarif, d'après le premier ministre Hughes, dans son rapport du 22 juin 1920 (1), n'était pas seulement de rendre plus sûres les industries existantes, mais aussi de donner de l'essor à leur développement futur, afin de leur permettre, dans la mesure du possible, de pourvoir à tous les besoins de l'Australie ; cela visait surtout les industries dont les matières premières existent en Australie. « Des droits de douane insuffisants sont inutiles et même nuisibles », déclarait le premier ministre. Les droits furent élevés en juin 1921 (2). Le tarif de la Nouvelle-Zélande est modelé sur celui de l'Australie.

L'INDE. — Pendant la guerre, en échange de sa participation au budget de la guerre, on permit à l'Inde d'imposer un droit de 7 1/2 pour cent sur les cotons importés au lieu du droit de 3 1/2 pour cent en vigueur depuis 1890. Un peu plus tard, on accorda à l'Inde une autonomie fiscale. Son premier acte fut d'élever le droit sur le coton à 11 pour cent, et on envisage d'autres mesures protectrices encore plus sévères. Les droits sur le coton sont importants parce que l'Inde absorbe un tiers de la fabrication cotonnière anglaise.

L'AFRIQUE DU SUD. — Dans l'Afrique du Sud on créa un *Customs Tariff Board*, le 7 avril 1921, pour établir un tarif protecteur en faveur des industries dont le développement dans l'Afrique du Sud est naturel et logique (3).

§ 5. — L'Espagne

Pendant longtemps avant la guerre, l'Espagne était un pays protectionniste. Son activité durant la guerre aggrava

(1) U.S. Commerce Reports, 21 août 1920.

(2) *Ibid.*

(3) U. S. Commerce Reports, 11 avril 1921.

sa situation commerciale, parce qu'on mit dans ses industries de nouveaux capitaux qui dépendaient de la demande étrangère et elle ne dura que le temps de la guerre. Ceci est notamment le cas de l'industrie des teintures sur laquelle subsistent des droits protecteurs extrêmement élevés depuis le 17 mai 1920.

En 1919, l'Espagne signifia, à cinq nations européennes, la dénonciation, effective le 20 septembre de cette année-là, de traités et d'arrangements commerciaux comportant des tarifs spéciaux. On établit différents coefficients pour égaler la baisse du change. On modifia ce système en août 1920 en réclamant le paiement des droits en or. Les pièces d'argent espagnoles furent et sont acceptées aussi, mais soumises à une surcharge dont le pourcentage est fondé sur la valeur de l'or à Londres et le taux de la livre sterling à la bourse de Madrid (1). Etant donnée la baisse du peseta, l'effet de cette modification fut d'ajouter une charge de 30 pour cent aux droits existants.

Dans un décret royal du 1^{er} décembre 1920, le ministre des finances fut autorisé à faire une révision temporaire du tarif des importations, afin de mettre les droits en harmonie avec les prix toujours plus élevés des produits importés. Dans ce décret, on commente la balance défavorable du commerce espagnol, marquée par une augmentation des produits importés, surtout des objets de luxe, et une diminution des produits exportés due aux restrictions en vigueur dans les pays où on exportait autrefois ces produits (2).

En vertu de cette autorisation, on éleva les droits jusqu'à 200 pour cent *ad valorem* (3). Un *real orden* du 19 mai 1921 contenait un préambule affirmant : « Un relèvement de tarifs est indispensable pour la défense de notre production nationale. Notre industrie est en train de subir,

(1) Décret du 26 novembre 1920.

(2) On veut dire la France et les Etats-Unis.

(3) U. S. Commerce Reports, 1^{er} novembre 1921.

dans toutes ses manifestations, les assauts de la production étrangère, en conséquence de la liquidation des emprunts de guerre, des facilités que donne le change aux pays à monnaie dépréciée, et de stimulants artificiels qui pourront durer quelque temps ». Invoquant l'exemple des autres pays qui affirment un réel protectionnisme, le ministre prédisait qu'un grand nombre d'importations auraient, pour conséquence, la fermeture des usines et le chômage. Il assurait qu'une guerre de tarifs commençait dans le monde entier.

La presse espagnole se montrait décidément défavorable à ce tarif appliqué le 20 mai 1921, parce qu'il contribuait à augmenter le coût de la vie. Elle montrait le danger de l'élévation des prix amenant une diminution de consommation qui, en fin de compte, aggraverait les difficultés.

Un décret du 4 juin 1921 compliqua le tarif en créant une commission pour faire des recherches sur le dumping et en élevant les droits sur une importante liste de produits.

La guerre des tarifs avec la France, qui aboutit le 11 décembre 1921 à la dénonciation du *modus vivendi* de 1906, fut un incident dans la phase ascendante du tarif espagnol (1). Les différends commencèrent quand la France appliqua un coefficient de 2,6 sur les vins. Le gouvernement espagnol répondit par un coefficient de 3 sur 131 produits presque tous de provenance française.

Un tarif permanent doit être établi en Espagne au commencement de cette année (2). Les efforts pour faire cesser le commerce étranger pendant ces dernières années, bien qu'ils aient diminué l'importance du trafic, ont eu pour effet d'augmenter la balance défavorable. Pour tâcher d'atteindre une balance favorable, on envisage un tarif encore plus vigoureux.

(1) *Le Parlement et l'opinion*, août 1921 et *Le Matin*, le 5 janvier 1922.

(2) Un nouveau tarif a été voté par la Chambre le 13 février 1922, pour entrer en application le 16 du même mois. Ce tarif n'apporte que des changements relativement légers au tarif provisoire précédent.

§ 6. — L'Italie

Les traités commerciaux avec le Japon, la France et la Grèce furent terminés le 31 décembre 1917. Après l'armistice, on remit en vigueur le tarif protecteur d'avant-guerre.

Quand la lire fut en baisse sur les marchés internationaux, une surtaxe de 50 pour cent, puis de 100 pour cent (le 9 avril 1920) fut exigée lorsque les paiements étaient faits en monnaie de papier italienne. On modifia ce règlement afin que les droits fussent entièrement perçus en or, on calculait les charges en prenant comme base la valeur du dollar par rapport à la lire. En outre, les coefficients, lorsqu'ils sont appliqués, sont calculés en plus de la base, et non pas comme en France, en comprenant la base. Ces points techniques augmentent naturellement beaucoup les droits de douane sans en avoir l'apparence.

Un nouveau tarif avec des coefficients fut mis en vigueur en juin 1921, et s'applique à tous les pays n'ayant pas d'arrangements commerciaux spéciaux avec l'Italie. Les droits sur les cotonnades, les bonneteries, les dentelles de soie et de coton, les fontes et aciers particulièrement ont augmenté de 100 pour cent. Les droits furent augmentés le 1^{er} juillet 1921 avec des pourcentages allant de 12 pour cent à 380 pour cent, suivant les groupes (1). Les droits les plus élevés étaient ceux sur la houille, les vêtements et les machines. On pouvait modifier les coefficients de temps à autre comme on le jugeait convenable et on pouvait les élever jusqu'à 4. Ce coefficient maximum correspondrait au coefficient français de 22 au cours actuel du dollar.

Comme le tarif espagnol, il est beaucoup plus protecteur que le tarif français.

(1) U. S. Commerce Reports, 14 juillet 1921.

§ 7. — L'Allemagne et l'Autriche

Les protectionnistes signalent l'indépendance économique de l'Allemagne pendant plus de quatre années d'une guerre épuisante, et soutiennent que cette indépendance a été rendue possible seulement à cause du système protecteur qui avait fourni des subsides à l'agriculture pendant les trente-quatre années précédant 1914. Si Bismark avait suivi le conseil de Brentano, en 1879, et avait établi le libre-échange, l'Angleterre, en 1914, aurait réussi à faire mourir l'Allemagne de faim en quelques mois, écrit Herr C. Fritzsche (1).

Les libre-échangistes ont redoublé d'efforts depuis la fin de la guerre et soutiennent que l'argument de l'indépendance économique en temps de guerre n'a plus de valeur en Allemagne. Un *Freihandelsbund* fut fondé à Francfort-sur-le-Mein, le 26 novembre 1921, dirigé par un comité de 25 personnes, ayant à leur tête le professeur Brentano (2). Ce dernier soutenait qu'un tarif peu élevé était nécessaire pour l'importation des matières brutes dont on avait grand besoin, et que le mark déprécié était une barrière douanière suffisante.

Les besoins d'argent du gouvernement allemand, cependant, peuvent entrer en lutte contre une réduction des droits. Les efforts du gouvernement, jusqu'à présent, ont été seulement d'élever le taux spécifique nominal de la loi du 25 décembre 1902, en proportion de la baisse du mark-papier. En 1920 et pendant la première moitié de 1921, ce coefficient était 10. Le 17 octobre 1921, on l'éleva jusqu'à 20; le 23 novembre 1921, on l'éleva à nouveau jusqu'à 40.

En Autriche, les droits étaient de même maintenus, afin de donner le plus grand revenu possible. Les droits nomi-

(1) Deutschlands zukünftige Zoll-und Handelspolitik.

(2) V. la Frankfurter zeitung, du 27 novembre 1921.

naux sont multipliés par 130, ce qui correspond à peu près à la dépréciation de la couronne (1).

Dans les territoires occupés, les gouvernements alliés ont établi le 20 avril 1920 une barrière douanière pour percevoir une taxe de 25 pour cent sur les droits de douane allemands calculée en or, sur les produits venant de l'est. Ce tarif n'a pas donné les résultats qu'on attendait (2).

§ 8. — L'Europe Orientale

Le traité de paix créa un certain nombre de nouveaux Etats dans l'Europe orientale et tous essayaient d'établir des gouvernements selon les nouvelles théories politiques. Ils sont tous mécontents de leurs frontières artificielles et doutent mutuellement des intentions des voisins. Il y a constamment des intrigues et cela retarde la réduction des armements. L'atmosphère a été excellente pour le progrès des idées protectionnistes, et la contrée est hérissée de barrières douanières.

Le tarif polonais devait être très protecteur, mais la dépréciation rapide du mark polonais a nécessité de fréquentes modifications du coefficient de multiplication. Le 10 février 1920, il était 20 (3) ; en septembre 1920, les coefficients allaient de 200 à 300 (4) ; le 15 novembre 1921, de 300 à 800 (5). Les droits nominaux spécifiques ont aussi subi des changements de temps à autre, et tendent à devenir protectionnistes.

Le tarif tchécoslovaque ressemble au tarif autrichien ; les coefficients allant jusqu'à 16 sont destinés à combattre la dépréciation de la monnaie.

D'après le traité de Trianon, la Hongrie doit accorder

(1) U. S. Commerce Reports, 19 septembre 1921.

(2) Kelly's Tariffs, 1921.

(3) Kelly's Tariffs, 1921.

(4) U. S. Commerce Reports, 3 octobre 1921.

(5) U. S. Commerce Reports, 1^{er} décembre 1921.

des droits peu élevés à l'Italie jusqu'en janvier 1924. Autrement les droits sont élevés et doivent être payés en or.

La Roumanie a signifié que les arrangements douaniers prendront fin en avril 1922. On a rendu les droits sur les objets de luxe très élevés.

En Bulgarie, le tarif soi-disant autonome doublant les droits de l'ancien tarif, devint effectif en août 1921. Les droits sont perçus en or.

En Yougoslavie, le tarif a été considérablement augmenté par un décret daté du 16 juillet 1921.

Depuis l'écroulement des changes internationaux, la Finlande demande une surtaxe de 200 pour cent, et la Grèce exige les paiements en or.

Le commerce aux frontières russes a beaucoup diminué par suite du refus de la majorité des Etats capitalistes à entrer en relations commerciales. La Russie est devenue nécessairement indépendante au point de vue économique, et les résultats sont plutôt désastreux.

§ 9. — La Belgique et la Suisse

La loi belge du 10 juin 1920 est modelée sur la loi française du 8 juillet 1919 qui autorise le gouvernement à augmenter les droits spécifiques sur les importations au moyen de coefficients qui ne doivent pas excéder 3 (1). Etablis dans le but de contre-balancer l'effet d'une élévation de prix, les coefficients, théoriquement, doivent indiquer l'augmentation des prix des articles visés. La loi du 31 mars 1921 a établi beaucoup de changements, parmi lesquels l'adoption de la taxe *ad valorem*, et l'élévation du coefficient maximum à 6. Pour combattre un afflux d'importations d'Allemagne, alors que le mark baissait soudainement, on créa un tarif d'exceptions applicable seulement aux produits allemands (le 7 novembre 1921).

(1) V. le *Moniteur Belge*, Bruxelles, le 19 juin 1920.

Les chefs des partis politiques en Suisse sont convaincus que seul un tarif élevé empêchera l'envahissement du pays par les produits étrangers. Un décret en vigueur, depuis le 15 juillet 1920, a augmenté les droits sur 259 articles. Beaucoup de produits, libres de droits jusqu'ici, ont été taxés (1).

§ 10. — Les Pays Scandinaves

L'augmentation des droits du tarif suédois a porté surtout sur les objets de luxe et ces droits furent doublés et même triplés (2) pour les besoins financiers.

La loi norvégienne du 22 mars 1918 a élevé les droits et a autorisé le roi à interdire l'importation de certains articles sans permission (3). La Norvège et le Portugal, après le 11 septembre 1921, entrèrent dans une guerre de tarifs acharnée.

Au Danemark, il y avait un mouvement en faveur d'une protection semblable, par suite de la baisse du change. Un Congrès national industriel, à Copenhague, fit une pétition afin d'obtenir des droits protecteurs parce que les droits spécifiques ne l'étaient plus (4).

§ 11. — L'Amérique Centrale et du Sud

Contrairement au mouvement général, les Etats du Guatemala, de l'Honduras et du Salvador ont consolidé leurs droits à l'extérieur et les ont abolis à l'intérieur de leurs frontières mutuelles le 1^{er} octobre 1921.

Le tarif mexicain a toujours été en augmentant. Un décret présidentiel de mars 1920 mit une surtaxe de 10 pour cent sur toutes les importations et exportations (5). Le 14 décem-

(1) U. S. Commerce Reports, 20 août 1920.

(2) U. S. Commerce Reports, 2 février 1920 ; 11 avril 1921.

(3) U. S. Commerce Reports, 21 octobre 1920.

(4) U. S. Commerce Reports, 26 février 1920.

(5) U. S. Commerce Reports, 1^{er} avril 1920.

bre 1920, on mit des droits encore plus élevés sur les cotons (1). Le 1^{er} janvier 1922, un nouveau tarif entra en vigueur, établissant un impôt de 50 pour cent *ad valorem* sur les meubles, les soies, les produits pharmaceutiques et chimiques, et de 200 pour cent sur le tabac, le savon et les allumettes qui sont pour les Mexicains « des objets de luxe ».

Les pays de l'Amérique du Sud ont de même élevé leurs tarifs pour répondre aux vœux des classes commerçantes qui avaient accumulé des marchandises au moment de la crise de 1920. L'Argentine, par exemple, augmenta d'une manière générale ses droits de douane de 20 pour cent, le 7 juillet 1920 (2). On présenta un projet de loi au Congrès argentin, le 13 août 1921, pour élever tous les droits sur les importations, dont quelques-uns jusqu'à 60 pour cent. On proposait aussi d'abroger tous les traités commerciaux (3).

§ 12. — L'Extrême-Orient

Le gouvernement japonais annonça que sa politique douanière serait basée sur des principes de protection pour les industries locales et les besoins du budget national. On accorda des droits protecteurs aux industries dont l'avenir paraît bon. On les appelle les industries productives d'origine japonaise. On mit des droits protecteurs sur les produits dont on a besoin en temps de guerre. Le nouveau tarif comporte aussi une clause contre le dumping. Un consul américain estimait que les droits ont été élevés de 28 pour cent *ad valorem* (4). Le Japon paie aussi un subside de 12 à 15 pour cent sur la production d'acier.

On accorda au service douanier chinois qui commença à

(1) U. S. Commerce Reports, 7 mars 1921.

(2) U. S. Commerce Reports, 21 octobre 1920.

(3) U. S. Commerce Reports, 19 septembre 1921.

(4) U. S. Commerce Reports, 19 septembre 1921.

fonctionner en 1854 sous le contrôle étranger (1) un droit nominal de 5 pour cent. Mais, en réalité, il n'atteint que 3 1/2 pour cent *ad valorem*. Le docteur Wellington Koo, à la Conférence de Washington, le 24 novembre 1921, demandait: 1° que le tarif soit élevé à 12 1/2 pour cent le 1^{er} janvier 1922; 2° qu'on permette à la Chine de négocier seule les concessions douanières; 3° que le service douanier soit libéré du contrôle et du personnel étrangers. Ces requêtes rencontrèrent des objections de la part du Japon, et il semble que les droits seront élevés seulement jusqu'à 5 pour cent. Cependant une décision prise auparavant à la Conférence avait montré que les puissances étrangères étaient disposées à accorder 7 1/2 pour cent. Le contrôle de l'étranger continue.

(1) V. CORDIER, *Douanes Chinoises*, Paris 1905.

CHAPITRE III

Les causes des augmentations de tarifs

§ 1. — La hausse générale des prix et la monnaie dépréciée

La cause la plus évidente du grand nombre de changements qu'ont subi les tarifs pendant ces trois dernières années est la hausse générale de la valeur en argent des produits, pendant et depuis la guerre. Il y a deux sortes de droits de douane : les droits *ad valorem* et les droits spécifiques. La hausse des prix n'affecte pas les premiers parce que les droits augmentent en proportion. Un droit spécifique fondé sur la quantité plutôt que la valeur demeure stationnaire malgré la variation des prix. Le tarif allemand établit un droit de 5 marks 50 pfg. sur un quintal de blé, par exemple. En 1914, lorsque le blé valait 15 marks, ce tarif était, en effet, protecteur, mais maintenant que le blé vaut 760 marks le quintal (le 1^{er} février 1922), un droit de 5 marks 50 pfg. en papier est absurde. Pour rétablir la proportion, il faut multiplier par un coefficient de 40. Ainsi la multiplication des droits de douane par certains coefficients dans les pays où le change est déprécié n'est pas du tout en réalité synonyme d'une protection plus rigoureuse, tant que les coefficients ne dépassent pas l'étendue de la dépréciation de la monnaie, et tant qu'on accepte les paiements de ces droits en papier-monnaie. Ce genre de

variation du tarif se rencontre en Allemagne, en Autriche, en Tchéco-Slovaquie et dans une certaine mesure en France (avant la loi de décembre 1920), en Belgique et en Pologne. Les droits dans ces pays ne semblent pas devoir être diminués à moins que les prix ne diminuent d'abord. Mais aux Etats-Unis, en Espagne, en Italie, en Hongrie, en Bulgarie, en Suisse et au Japon, les tarifs, soit au moyen de coefficients, soit par l'augmentation des droits *ad valorem* et l'obligation du paiement en or, sont augmentés d'une manière effective. On doit cependant faire quelques réserves même pour les pays de monnaie saine, car pendant la guerre et jusqu'au milieu de 1920, l'or perdit de sa valeur d'une façon continue, c'est-à-dire, que les prix généraux augmentèrent par rapport à l'or. Depuis le commencement de la crise de 1920 cependant, l'or a rapidement augmenté de valeur. Cette question, bien qu'importante dans ses rapports avec les variations des droits, demanderait pour être épuisée une longue étude statistique. Nous pensons que, malgré la perte de valeur de l'or, l'augmentation des droits perçus en or constitue une réelle élévation des tarifs.

§ 2. — Les besoins financiers des gouvernements

La seconde cause d'une tendance à élever les tarifs que l'on remarque après toutes les guerres du dix-neuvième siècle, est le besoin des gouvernements d'augmenter leurs revenus. La dernière guerre a coûté huit fois plus que toutes les guerres importantes qui l'ont précédée depuis 1800 (1). On estime qu'en général tous les pays belligérants

(1) M. FERRI-PISANI, *Mercure de France*, le 15 décembre 1920, donne comme coûts des guerres, en millions de dollars or :

Guerres napoléoniennes	1793-1815....	7.250
Guerre de Crimée	1853-1856....	1.700
Guerre de Sécession	1861-1865....	8.000
Guerre franco-allemande	1870-1871....	3.500
Guerre du Transvaal	1900-1902....	1.250
Guerre russo-japonaise	1904-1905....	2.500
Guerre mondiale	1914-1918....	190.000

et neutres ont augmenté leur dette publique de plus de dix fois en moyenne entre 1913 et 1921, comme il suit (1) :

En millions de dollars or :	1913	1921
Autriche	2.152	15.834
Allemagne	1.194	71.000
Belgique	722	4.470
Etats-Unis	1.029	23.922
France	6.346	51.000
Italie	2.921	18.650
Royaume-Uni	3.486	37.910
Russie	4.538	22.774
Suède	161	340
Turquie	616	2.310

Les dettes des états ne représentent pas de capital investi comme les valeurs d'une société, et par conséquent n'ont pas de puissance productrice *per se*. L'augmentation formidable de la dette publique est représentée surtout par les pertes et gaspillages pendant la guerre. Le payement de ces dettes est fondé sur les impôts qui doivent être perçus à l'avenir par les gouvernements nationaux. De cette façon, les fardeaux sont répartis sur les générations futures jusqu'à ce que les dettes soient amorties. Mais les intérêts des dettes indépendamment de leur amortissement constituent un très lourd fardeau pour les budgets annuels. Jusqu'ici, le Royaume-Uni et les Etats-Unis seuls ont pu amortir leurs parts du capital.

Le désir dominant de chaque gouvernement d'assurer son revenu avec le minimum de peine pour ses nationaux, est intimement lié à ce qui précède. Les droits sur les importations, qui sont des impôts indirects, ne donnent pas lieu à des protestations comme les impôts directs, surtout qu'ils sont payés suivant la théorie protectionniste et la majorité de l'opinion publique, par les étrangers qui vendent ces produits. L'augmentation du tarif au delà d'une certaine

(1) Monthly Reports, août 1921, National City Bank, New-York.

limite peut cependant, en diminuant le nombre des importations, diminuer aussi le rendement total des droits de douane. L'Espagne a, de cette façon, paralysé son commerce avec l'étranger. On peut observer le même fonctionnement de ce principe dans les statistiques du commerce des Etats-Unis (1). En 1920, avec des droits de 16,4 pour cent en moyenne, le revenu était 3,01 *per capita*, alors qu'en 1910, avec des droits de 41,5 pour cent, le revenu était seulement 3,49 *per capita*. Ainsi le revenu n'augmente pas proportionnellement avec les droits parce que les échanges commerciaux deviennent moins nombreux.

§ 3. — La crise industrielle

La crise industrielle, qui s'abattit sur presque tous les pays en 1920, est une des principales causes de la hausse des tarifs, cause d'ordre purement protectionniste, plus facile à noter dans la dernière hausse universelle des droits que dans toutes les autres qui l'ont précédées. Chaque crise commerciale se résoud pour l'entrepreneur et le capitaliste par une diminution continuelle des bénéfices contre laquelle ils luttent journellement. Dans ce conflit désespéré, ils ont recours à certains expédients parmi lesquels le protectionnisme, considéré comme le remède à tous les maux, joue un grand rôle. Mais le remède est toujours illusoire. Ainsi en a-t-il été pendant la dernière crise. Il fut d'un secours momentané en 1921 aux Etats-Unis, par exemple. Mais la concurrence intérieure neutralisa promptement ses effets et l'activité commerciale diminua plus encore qu'auparavant.

§ 4. — L'influence de grandes associations

La pression exercée par les grandes associations industrielles sur les corps législatifs afin d'obtenir le privilège

(1) V. p. 24.

du monopole sous une apparence de patriotisme, est une influence qu'on combattit avant la guerre, mais qui existe encore.

§ 5. — L'esprit de nationalisme

Un esprit courant de nationalisme et de patriotisme règne dans tous les pays, et coïncide avec l'intérêt des monopoles. Cet esprit était puissant au dix-neuvième siècle, et il est actuellement très intense. C'est une conséquence des haines de la guerre et des déceptions de la paix. Un nationalisme passionné est la cause du consentement des électeurs démocratiques à une politique protectionniste, grâce à laquelle ils payent de lourds impôts indirects à l'Etat et de plus grosses primes encore aux industriels nationaux.

Pour les Polonais, les Tchèques et les Serbes, la grande lutte mondiale a eu tendance à n'être que la réalisation d'un but national. Le nationalisme, satisfait au point de vue politique, a été transporté ensuite dans le domaine de la législation économique. Dans ces nouveaux pays, cela a toujours signifié la fermeture du marché intérieur aux produits étrangers. Les petits Etats qui se sentent faibles et qui croient avoir un grand besoin de protection contre les rivaux étrangers, sont toujours les moins capables de supporter les pertes qu'engendre le protectionnisme.

Une importante école d'historiens insiste sur la rivalité économique qu'elle considère comme une cause de guerres entre les nations depuis les Croisades. On avait prédit, bien avant la grande guerre, que la concurrence entre l'Allemagne et l'Angleterre se terminerait par les armes (1). Le mal fut aggravé par l'emploi des méthodes injustes comme le dumping. Aussi aujourd'hui certaines puissances ayant réclamé des sphères d'intérêt, se disputent le grand marché de la Chine. Le commerce international qui semblerait à première vue établir la paix, en amenant en contact

(1) V. *Political Science Quarterly*, New-York, mars 1914.

des individus de différentes nations, paraît, d'après l'histoire, exciter les jalousies et les haines des peuples quand les nations sont considérées comme des entités. Les exportations d'un pays rival sont, par conséquent, diminuées si ce n'est que pour obtenir un meilleur rang dans les statistiques commerciales.

Tous les anciens ennemis de l'Allemagne semblent craindre constamment son rétablissement économique. La presse de tous les pays se plaint de l'invasion des produits allemands. Plusieurs mesures du tarif australien, par exemple, furent prises en vue de l'enrayer. Cependant, durant l'année 1921, ses anciens ennemis ont vendu à l'Allemagne plus qu'ils ne lui ont acheté. La balance commerciale défavorable de l'Allemagne atteignit onze milliards de marks.

§ 6. — Le politique militaire

Il est certain que la politique douanière de chaque pays doit être profondément affectée par l'attente de la guerre ou de la paix entre les nations à l'avenir. L'observation d'Adam Smith que la sécurité vaut mieux que la richesse est toujours vraie. D'après l'examen du cours des tarifs pendant ces dernières années, il ressort que, comme avant 1914, on se sert universellement des droits de douane au bénéfice de la politique militaire dont le but est de rendre un pays indépendant pour les besoins les plus urgents en temps de guerre. La guerre a été une leçon pour l'Angleterre, disent ses hommes d'Etat. Elle a montré que les industries chimiques anglaises qui sont d'une valeur inestimable en temps de guerre doivent être protégées. On a pris les mêmes mesures aux Etats-Unis et au Japon. On décore généralement cette législation du nom de protection envers l'industrie des produits chimiques, mais la rapidité avec laquelle on peut transformer l'industrie des produits chimiques suivant

les besoins de la guerre, a été montrée par l'Allemagne. On n'a pas limité les mesures en vue d'atteindre cette fin, seulement aux besoins directs de l'armée, mais on les a étendues dans un même but militaire à un grand nombre de produits. Avec les dissensions toujours présentes entre les nations et le fonctionnement imparfait d'un accord international, l'ère d'une paix mondiale semble éloignée et tant que l'incertitude subsistera, les tarifs douaniers s'en ressentiront. L'idéal de chaque nation reste d'être indépendante.

§ 7. — Le nouveau développement industriel

La guerre mondiale fut caractérisée, comme ne l'avait été aucune guerre précédente, par des lignes de bataille s'étendant de frontière à frontière, au travers desquelles aucun produit ne passa pendant quatre années. Dans les guerres allemandes du milieu du dix-neuvième siècle, le commerce se fit à l'intérieur du *Zollverein* même pendant que ses membres étaient en guerre les uns contre les autres. En outre, dans la dernière guerre, les nations belligérantes arrêtaient la production dans bien des branches de l'industrie, au moins pour l'exportation. Cette défaillance eut pour conséquence le développement industriel rapide dans l'Amérique du Sud, l'Australie, le Japon, l'Espagne, etc., autrefois, approvisionnés par les produits manufacturés européens. D'ailleurs, les vieux pays exportateurs avaient grand besoin de produits, ce qui créa aux Etats-Unis et dans les autres pays neutres une demande factice qui conduisit au placement des capitaux dans les entreprises de guerre. La paix détruisit les marchés étrangers et la concurrence qui suivit l'après-guerre menaça leur propre existence. Les gouvernements qui cherchent à maintenir dans le pays même toutes les industries possibles, essayaient de sauvegarder leur existence par un tarif protecteur.

§ 8. — La crise des changes

L'effort pour empêcher la baisse du papier-monnaie et la disparition de l'or fut une cause temporaire de l'augmentation des tarifs. On empêchait l'importation, car on pensait qu'ainsi il ne sortirait pas d'or pour payer les dettes de l'étranger. Tel était le raisonnement exprimé dans un nouveau tarif plus élevé au Portugal. On observe ce principe aujourd'hui dans l'attente que certains gouvernements reviendront à un système financier basé sur l'or. « Diminuons les importations, et augmentons les exportations », disent les banquiers, « Alors, les étrangers doivent nous payer la différence en or et notre argent tendra à revenir au pair. »

Le bouleversement des changes monétaires internationaux dès après la paix, et les grandes fluctuations pendant trois années, ont causé bien du mal et du désarroi dans le commerce international. La dépréciation et l'appréciation d'une unité monétaire ont quelquefois des causes politiques, plus souvent des causes économiques, mais dans tous les cas les mouvements sont compliqués par la spéculation, ce qui les rend difficiles à analyser. Lorsque la baisse est soudaine et grande comme celle du mark en 1921, le pays de la monnaie dépréciée a un avantage temporaire en vendant sur les marchés extérieurs, parce que les salaires et d'autres coûts de production ne s'arrangent pas immédiatement avec la valeur amoindrie de la monnaie fiduciaire. Les pays de change élevé à ces temps reçoivent un afflux d'importations, et la crainte chez eux que le mouvement continuera, donne une justification à leur point de vue pour l'augmentation de droits de douane. Mais à la longue, les prix dans un pays de monnaie dépréciée doivent atteindre le niveau mondial, c'est-à-dire, les prix en or, et l'avantage alors disparaîtra. Les tarifs élevés en empêchant le libre mouvement de marchandises, retardent l'arrangement.

inévitables, et ainsi permettent de plus violentes fluctuations spéculatives sur une monnaie fiduciaire.

§ 9. — Les théories mercantilistes

Dans les discussions d'après-guerre sur les tarifs, les théories mercantilistes semblent avoir eu une renaissance non pas parmi les économistes, mais parmi les publicistes et les législateurs. On exhorte chaque pays à avoir une balance de commerce favorable. Aux Etats-Unis, la principale nation créditrice, on constate un nombre croissant d'importations, et les partisans des théories mercantilistes, assez nombreux, pensant qu'il est l'indice d'une balance défavorable, s'alarment. Les banques américaines ont fait de grandes réserves d'or, mais cela a été une leçon pratique en économie politique classique que l'accumulation d'or n'amène pas la prospérité. La prospérité réelle consiste en une abondance de produits consommables. Le tarif américain tendra à modérer cette invasion des produits.

§ 10. — Les tarifs

considérés comme instrument politique

La dernière cause de l'élévation des tarifs réside dans la tendance à considérer les tarifs comme un instrument politique et comme un moyen d'obtenir des concessions dans les tarifs étrangers. Dans le premier cas, il fait partie d'une politique coloniale d'assimilation, et dans le second cas, il devient un tarif distinctif avec deux ou trois séries différentes de droits. Si la différence entre le tarif minimum et maximum est grande, le système est effectif parce qu'il oblige les gouvernements des pays étrangers à accepter les produits sur leur marché dans des conditions plus favorables que les produits des pays rivaux. La France, l'Espagne,

l'Italie, l'Empire Britannique et le Japon et d'autres pays encore suivent cette politique. Les Etats-Unis, bien qu'ils aient un tarif uniforme, emploient la politique d'assimilation pour certaines de leurs possessions insulaires. Les Etats-Unis ont résolument refusé d'adopter un tarif à droits différentiels pour la raison qu'il donne naissance à une mauvaise volonté de la part des nations non favorisées.

CHAPITRE IV

Commentaires et Conclusions

§ 1. — Résumé

Dans notre revue des dernières variations des tarifs, nous avons remarqué: 1° que la France n'a pas seulement modifié les droits spécifiques rendus insuffisants par suite de la dépréciation de la monnaie et de la hausse des prix, mais qu'elle emploie le système des coefficients pour augmenter réellement les droits dans une proportion plus grande que celle de la hausse des prix; 2° que les Etats-Unis, après être revenu à un tarif élevé, en établiront un plus rigoureux encore (*Fordney Bill*); 3° que la Grande-Bretagne a abandonné le libre-échange, et par une série de mesures progressives, a inauguré une politique protectionniste; 4° que les colonies britanniques, bien qu'elles continuent à observer envers l'Empire un tarif privilégié, ont élevé leur tarif vis-à-vis des pays étrangers; 5° que l'Espagne et l'Italie, dans leurs nouveaux tarifs, secourues par des méthodes d'évaluation, observent le principe de rigoureux protectionnisme; 6° que les nations secondaires de l'Europe orientale, et, les pays d'Orient dont le commerce commence à se développer, ont aussi trouvé sage d'assurer ce qu'on est

convenu d'appeler leur indépendance économique. Ces tarifs sont à tous points de vue en augmentation non seulement sur les tarifs de guerre, mais encore sur les tarifs d'avant-guerre. L'Allemagne et l'Autriche, par suite de la dépréciation extrême de leurs monnaies, et de leur moindre faculté d'achat, qui en est la conséquence, ont seulement augmenté leurs tarifs pour rétablir approximativement le cours de l'or. L'union douanière de l'Amérique centrale est un exemple de la tendance à démolir les barrières douanières, mais ceci est d'importance secondaire. Notre première conclusion, par conséquent, est que les tarifs ont universellement augmenté depuis la guerre, que les pays libre-échangistes avant la guerre sont maintenant protectionnistes, et que les pays dont la politique était déjà protectionniste suivent maintenant une politique ultra-protectionniste.

Dans l'analyse des causes qui ont donné une si grande impulsion aux théories et à la politique protectionniste, on en distingue trois sortes d'intérêt primordial : causes financières, protectrices et militaires. A part une exception, qui est l'influence exercée par les intérêts particuliers en vue d'obtenir l'avantage du marché intérieur, ces causes sont des répercussions directes ou indirectes de la guerre. Les faits qui sont en rapport direct avec l'élévation des tarifs et qui ont grandement contribué à l'établir sont les suivants : 1° le besoin des gouvernements d'augmenter leurs revenus ; 2° le développement pendant la guerre, d'industries nouvelles, qui ont maintenant besoin, pour exister, de droits protecteurs ; 3° l'esprit de nationalisme particulier, engendré par les passions nées de la guerre et les déceptions amenées par la paix. Les faits, qui, bien que rattachés indirectement à la guerre, ont aussi eu une part dans l'élévation des tarifs, sont : 1° les augmentations dont le but était de compenser, et même plus, la hausse des prix occasionnée par les méthodes financières employées pendant la guerre ; 2° l'effet produit par une renaissance des théories mercantilistes, sur les tarifs ; 3° l'usage du tarif comme instrument

politique pour coloniser, et pour obtenir des privilèges d'autres pays; 4° la mise en vigueur d'une politique militaire dont le dessin est de rendre un pays indépendant en temps de guerre. Notre seconde conclusion est donc que les principales raisons qui ont motivé une réaction protectionniste sont imputables à la guerre ou à ses conséquences.

§ 2. — Commentaires

On peut maintenant se demander si cette tendance générale à adopter une politique de tarifs élevés est bonne, et si elle contribuera à la reconstitution de la vie économique, considérée soit d'un point de vue nationaliste, soit d'un point de vue universel.

LES THEORIES CLASSIQUES SONT APPLICABLES AUX CONDITIONS ACTUELLES. — Après la guerre, il n'existe pas de conditions spéciales pouvant modifier les arguments de l'école classique en faveur du libre-échange. Le système idéal d'économie politique pour le monde entier est celui, dans lequel, chaque nation se spécialise dans la fabrication des articles où elle excelle par suite des aptitudes de ses nationaux, et des ressources naturelles du pays. On arriverait de très près à cette situation sous un régime de commerce international non restreint. Les tarifs empêchent les courants commerciaux naturels, et retardent le développement économique général en proportion à la rigueur des droits.

Il y a quelques exceptions à ces principes généraux considérés du point de vue nationaliste, qui peuvent se justifier. Les mesures prises contre le dumping dans presque tous les pays sont bien fondées. Dans le sens que le dumping ressemble à un don gratuit, on ne devrait pas gêner l'entrée des produits dumped. Cependant, le caractère temporaire du dumping, — il durera seulement jusqu'à la ruine de la con-

currence, — est une solide raison pour qu'on essaie de l'arrêter. La préparation en vue d'une guerre à venir, si toutefois on doit s'y attendre, constitue une seconde exception.

LES REVENUS DE TARIF NE SONT QU'UNE PARTIE D'UN IMPOT INDIRECT. — L'emploi du tarif pour assurer les revenus de l'Etat est justifiable dans le sens que les bénéfices sont mis au service de l'utilité publique, mais on doit se souvenir que les droits sur les importations sont supportés par les consommateurs sous forme de prix plus élevés, et, par conséquent, sont essentiellement des impôts indirects. Les impôts directs qui servent à régler les dettes de l'Etat, pourraient être plus facilement justifiés et auraient pour résultat une répartition plus égale de la richesse et des revenus. En outre, les gros revenus douaniers sont souvent confondus par les législateurs avec les droits élevés. Comme le démontre l'expérience des Etats-Unis, on peut s'assurer quelquefois un revenu égal avec des droits en moyenne peu élevés qu'avec des droits en moyenne très élevés. Le mal amené par un tarif élevé ainsi considéré, consiste en ce qu'il procure des bénéfices aux industriels les mieux placés à l'intérieur; ils reçoivent une prime due à l'élévation des prix, conséquence de la disparition de la concurrence étrangère.

L'élévation des droits due aux machinations de ceux qui cherchent à supprimer la concurrence étrangère est tout à fait mauvaise.

L'ÉQUILIBRE RÉSULTANT DE LA SPÉCIALISATION INTERNATIONALE DOIT SE REFAIRE. — Dans des conditions normales, l'élévation soudaine et universelle des tarifs, et le dessein de chaque nation de créer chez elle des industries variées, auraient causé un violent choc à l'équilibre résultant de la spécialisation internationale. Dans les dernières années de l'histoire des tarifs cependant, c'est la guerre qui avait déjà

rompu cet équilibre. L'élévation des tarifs a suivi les troubles comme un moyen de conserver les industries nouvellement créées par des conditions anormales. Mais dans la plupart des cas, il n'y a pas d'espoir de les conserver même avec un tarif élevé. Une politique de tarifs judicieuse s'efforcerait de protéger seulement les industries nouvelles non dépendantes des besoins de la guerre, et qu'il serait possible de développer plus tard jusqu'à ce qu'elles puissent faire concurrence aux grandes industries. Les droits élevés retarderont l'arrangement qui doit se faire inévitablement mais ils ont au moins le pouvoir de rendre la transition moins brusque.

LE RÉEL SERVICE EST UNE MEILLEURE BASE POUR LE COMMERCE D'EXPORTATION QUE LES DROITS PRÉFÉRENTIELS. — L'usage des droits préférentiels est de plus en plus commun. Les Commissions douanières ont de constantes querelles. On accorde des faveurs en échange de faveurs; on justifie les préjudices qu'on porte aux autres par ceux qu'ils vous ont portés. Mais, à la longue, un pays doit compter sur sa propre efficacité, et sur les réels services qu'il rend à l'étranger, et non pas sur des faveurs spéciales ou des droits de douane préférentiels. Ces droits en faveur d'un pays peuvent être momentanément de quelque secours, mais la jouissance en est incertaine et n'est pas une base sur laquelle on peut édifier le commerce extérieur.

LA RIVALITÉ ENTRE LES ETATS ET LE PROTECTIONNISME EMPÊCHENT LE RÉTABLISSEMENT ÉCONOMIQUE. — L'esprit de rivalité entre les nations n'existe pas seulement sur le terrain économique mais aussi dans les sports, les arts, les lettres, les sciences et même la guerre. On ne peut nier que le nationalisme ait produit des chefs-d'œuvre dans le domaine artistique et littéraire, mais sur le terrain économique cependant, les rivalités entre les nations arrêtent

nettement leur mutuel développement économique et social. Cette rivalité commerciale est rendue particulièrement rigoureuse par la fausse conception qu'on a des relations entre le commerce extérieur et la prospérité générale.

Les efforts des petits Etats de l'Europe orientale pour établir une grossière politique protectionniste sont fatals au rétablissement économique de l'Europe. M. Keynes montre qu'il dépend en grande partie des relations commerciales qui se feront d'après le Traité de Versailles entre les Etats de l'Europe centrale et orientale. Il invoque une union libre-échangiste pour ces groupes de pays. Mais c'est une utopie. Une telle union serait empêchée par les Alliés. La seule politique qui donne des espérances est une politique de traités commerciaux comme le traité franco-polonais et le traité franco-esthonien de février 1922 (1), qui autorisent un libre mouvement des marchandises avec des droits modérés et uniformes.

LE REMÈDE A LA GUERRE N'EST NI DANS LE COMMERCE UNIVERSEL, NI DANS LE MILITARISME. — La grande guerre a démontré que l'on ne peut pas trouver le remède à la guerre dans un système de commerce universel comme les partisans du libre-échange au XIX^e siècle avaient l'habitude de dire. Les arguments en faveur du protectionnisme sont renforcés par les incidents pénibles du conflit international, les jalousies nationales, le caractère incertain des échanges commerciaux, la concurrence féroce. Cependant, il est aussi prouvé que le militarisme n'est pas non plus une assurance contre la guerre et qu'un tarif élevé dont le but est d'arriver à l'indépendance au point de vue militaire, conduit seulement aux soupçons, aux mécontentements et aux intrigues diplomatiques qui, elles-mêmes conduisent à la guerre. Le moyen de sortir de ce cercle vicieux est de conclure un

(1) V. *Le Temps*, du 10 février 1922.

accord international dont la réalisation paraît encore lointaine. Pendant ce temps, on doit admettre comme justifiable l'argument en faveur de l'état de préparation en vue de la guerre.

LES NATIONS CRÉDITRICES AURONT DES BALANCES DE COMMERCE DÉFAVORABLES. — On peut seulement expliquer le retour des théories mercantilistes par la raison que certains législateurs et publicistes, en réclamant à grands cris une balance de commerce favorable, ont quelque peu perdu leur faculté de raisonner. Aux Etats-Unis, la principale nation créditrice du monde, il s'établira, tôt ou tard, une balance de commerce défavorable en dépit des efforts désespérés des protectionnistes mercantilistes parce que plus une nation est riche, plus le nombre des importations sera en excès sur le nombre des exportations. D'un autre côté, un excès constant d'exportations est un signe certain de dette.

ON NE DOIT PAS CONFONDRE LE CAPITAL AVEC L'OR. — En Europe, on confond communément la perte de capital, qui est réelle, et la perte de l'or, qui n'est qu'un moyen d'échange. On cherche à faire rentrer de l'or en créant des balances de commerce favorables au moyen d'un tarif élevé. Le remplacement du capital détruit par la guerre, qui est de beaucoup le problème le plus important du monde aujourd'hui ne dépend pas d'une nouvelle répartition de l'or, mais de la création d'une richesse économique par les moyens ordinaires de la production, de l'échange et de l'épargne. D'un point de vue national aussi bien que d'un point de vue général, le libre-échange et non pas le protectionnisme, est un des moyens de parvenir à cette fin.

Dans la période qui a suivi la guerre, tous les pays du monde se sont dirigés vers le protectionnisme; ils ont pris des précautions contre la concurrence étrangère, ont soutenu

chaque industrie qui avait été développée par la guerre. On construit de toutes pièces celles qui ne semblaient pas impossibles par suite de conditions physiques. Les idées libre-échangistes ont perdu un terrain considérable et l'époque actuelle n'est pas favorable à leur développement. Cependant on doit espérer qu'à l'avenir, avec le retour à une paix mieux assise, on supprimera l'une après l'autre les entraves au commerce international. Au moment où la masse du peuple, dans les principales puissances commerciales, prendra conscience que le protectionnisme impose la majorité pour le bénéfice d'un petit nombre, et au moment où elles seront libérées de la crainte d'agressions étrangères, le libre-échange pourra devenir universel.

Pour conclure, on doit mentionner que les protectionnistes et les libre-échangistes ont exagéré le pouvoir des tarifs. La prospérité économique dépend de causes plus profondes. Le libre-échange peut seulement faciliter la marche des échanges internationaux qui sont eux-mêmes source de bénéfices.

Vu :

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,
ETIENNE ANTONELLI.

Vu :

LE DOYEN DE LA FACULTÉ,
Lyon, le 6 mars 1922.
L. JOSSERAND.

Permis d'imprimer :

Lyon, le 8 mars 1922.
LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,
JOUBIN.

TABLE DES MATIERES

	Pages
Bibliographie	5
Introduction	7

CHAPITRE I^{er}

POLITIQUE DES TARIFS DANS LES GRANDES NATIONS COMMER-	
CIALES AVANT LA GUERRE	9
§ 1. Le libéralisme anglais	10
§ 2. Le double tarif français	11
§ 3. Le protectionnisme américain	12
§ 4. Le protectionnisme de l'Allemagne	14

CHAPITRE II

LES VARIATIONS DE TARIFS DE 1914 A 1921.....	17
§ 1. La France	18
§ 2. Les Etats-Unis	23
§ 3. La Grande-Bretagne	30
§ 4. Les Colonies britanniques.....	32
§ 5. L'Espagne	33
§ 6. L'Italie	36
§ 7. L'Allemagne et l'Autriche	37
§ 8. L'Europe orientale	38
§ 9. La Belgique et la Suisse	39
§ 10. Les pays scandinaves.....	40
§ 11. L'Amérique Centrale et du Sud	40
§ 12. L'Extrême-Orient.....	41

CHAPITRE III

	Pages
LES CAUSES DES AUGMENTATIONS DE TARIFS.....	43
§ 1. La hausse générale des prix et la monnaie dépréciée..	43
§ 2. Les besoins financiers des gouvernements.....	41
§ 3. La crise industrielle	46
§ 4. L'influence de grandes associations	46
§ 5. L'esprit de nationalisme	47
§ 6. La politique militaire	48
§ 7. Le nouveau développement industriel.....	49
§ 8. La crise des changes	50
§ 9. Les théories mercantilistes.....	51
§ 10. Les tarifs considérés comme instrument politique....	51

CHAPITRE IV

COMMENTAIRES ET CONCLUSIONS	53
1. Résumé	53
2. Commentaires	55

LYON
IMPRIMERIE EXPRESS

46, Rue de la Charité, 46

